

Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juli 2012

In vervolg op de rapportagebrieven van respectievelijk 7 december 2009¹ en van 28 juni 2011², treft u onderstaand een overzicht aan van de stand van zaken van de uitvoering van het Stockholm Programma «Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger»³ sinds laatstgenoemde datum. Daarmee wordt de toezegging gestand gedaan Uw Kamer jaarlijks te informeren over de stand van zaken rond de implementatie van het actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma.⁴

Zoals bij de vorige het geval was, is de volgorde van de onderhavige rapportage gebaseerd op de volgorde van onderwerpen in het Stockholm Programma.

1. Europees burgerschap en grondrechten

1.1. EU-burgerschap

De Commissie heeft voorgesteld om 2013 in het teken te stellen van het Jaar van de burger. Zij wil dit aangrijpen om de burger meer te informeren over zijn rechten op grond van het EU-burgerschap. De realiteit van vandaag is dat EU-burgers veelvuldig gebruik maken van hun EU-burgerechten, zoals we zien in de toenemende intra-EU-migratie, met name op de arbeidsmarkt in West-Europa. Nederland heeft in de onderhandelingen over het voorstel nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de sociale gevolgen van deze intra-EU-migratie. Daarnaast ziet Nederland kansen om tijdens het Jaar van de burger aandacht te vragen voor de barrières die burgers ondervinden in grensoverschrijdende situaties. Burgers dienen nader geïnformeerd te worden over de mogelijkheden die hun in zulke gevallen ter beschikking staan. Naast het belang van kennis van EU-burgerechten heeft Nederland het belang van verantwoordelijkheden en plichten als EU-burger ingebracht in het voorstel.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 23 490, nr. 592.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 63.

³ PbEU 4 mei 2010, C 115/1.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 562.

Momenteel bespreekt het Voorzitterschap de voorlopige positie van de Raad met het Europees Parlement. Het Parlement ijvert ervoor in het voorstel (nog) meer focus te leggen op de rechten van het EU-burgerschap en het belang van de Europese Parlementsverkiezingen. Ook wil het Europees Parlement meer budget vrijmaken voor het Jaar van de burger (€ 5 mln i.p.v. € 1 mln). Nederland stelt zich op het standpunt dat, gezien de huidige economische situatie in veel van de lidstaten, het niet opportuun is het budget voor dit voorstel verder uit te breiden. Voorts wil de regering tijdens de verdere onderhandelingen erop toezien dat de verwijzing naar de verantwoordelijkheden voor EU-burgers niet sneuvelt.

Vooruitlopend op dit jaar van de burger heeft de Commissie een groot-schalige openbare raadpleging geopend over de rechten van de burger. Hiermee kunnen burgers laten weten welke belemmeringen zij onder-vinden bij het uitoefenen van hun rechten (op reis in Europa, bij het gebruikmaken van kiesrecht, et cetera). Dit kan bijdragen aan de beleids-agenda van de Commissie.

Verkiezing leden Europees Parlement

In 2011 zijn de onderhandelingen over het aanpassen van richtlijn 93/109 over de verkiezing van de leden van het Europees Parlement hervat (aanpassing van deze richtlijn wordt niet aangekondigd in het actieplan behorend bij het Stockholm Programma, maar is wel in lijn met de doelstelling van het Stockholm Programma om de participatie van burgers te vergroten). De voorgenomen herziening heeft betrekking op een vereenvoudiging in de procedure voor kandidaatstelling voor kandidaten die in een andere lidstaat dan de lidstaat van herkomst op de kandidatenlijst zijn. Deze hoeven in het voorstel niet langer zelf een verklaring over hun kiesgerechtigheid uit de lidstaat van herkomst te overleggen bij kandidaatstelling maar kunnen volstaan met een eigen verklaring die door de lidstaat van verblijf moet worden geverifieerd. Nederland ondersteunt de voorstellen van de Commissie, echter de onderhandelingen verlopen moeizaam omdat meerdere lidstaten de voorkeur geven aan handhaving van de huidige regeling. Het Deens Voorzitterschap heeft zich ingespannen om de onderhandeling tijdig af te ronden met het oog op implementatie voor de komende verkiezingen van het Europees Parlement in 2014 – edoch zonder positief resultaat. Voor Nederland is een spoedige behandeling van dit dossier van belang, omdat de voorgestelde wijzigingen een aantal aanpassingen van de Kieswet vergen. Parallel aan dit dossier heeft in 2011 een discussie plaatsgevonden in het Europees Parlement waarin – door het Parlement zelf – meer fundamentele voorstellen zijn gedaan voor de opzet van de verkiezing van het Europees Parlement waaronder het introduceren van zogenaamde transnationale lijsten. Vooralsnog bestaat hierover in het Europees Parlement geen overeenstemming.

1.2. EU-grondrechten

Nederland hecht waarde aan de werkzaamheden van het EU-Grond-rechtenagentschap. Het is belangrijk dat mensenrechten vanuit het perspectief en binnen de context van de EU zelf worden aangekaart.¹ Daarbij blijft het voorkomen van onnodige overlap met de werkzaamheden van de Raad van Europa een permanent aandachtspunt.² In december 2011 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor een Raadsbesluit tot vaststelling van een nieuw vijfjarig (2013–2017) onderzoekskader voor dit agentschap.³ Naast continuering van huidige onderzoeksthema's stelde de Commissie voor het agentschap ook structureel onderzoek te kunnen laten doen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. In de oprichtingsverordening⁴ van

¹ Zie ook de regeringsreactie op vragen en opmerkingen Vaste Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties van de Eerste Kamer inzake IOB-rapport, 31 januari 2012.

² Kamerstukken I 2009/10, 32 125, B.

³ COM(2011) 880, 13 december 2011, Voorstel voor een Besluit van de Raad tot vaststelling van een meerjarenkader voor het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten voor 2013–2017.

⁴ Verordening 168/2007, Pb. EG L 53, p. 1, 22 februari 2007.

het agentschap is dit werkkerrein echter nog expliciet uitgesloten. Het kabinet is voorstander van structureel onderzoek van het agentschap op het volledige terrein van EU-samenwerking. Voor de uitbreiding van de werkzaamheden moet volgens het kabinet echter eerst de oprichtingsverordening worden aangepast. De Europese Commissie kan de voor eind dit jaar voorziene resultaten van een evaluatie van het agentschap dan aangrijpen voor het doen van een dergelijk voorstel.

Zoals aan u gemeld¹, heeft de JBZ-Raad van 7–8 juni jl. ingestemd met een meerjarenonderzoekskader waarmee het huidige onderzoeksterrein van het agentschap voor nu wordt gecontinueerd. Tegelijkertijd heeft de Raad de Commissie opgeroepen met een voorstel te komen strekkende tot wijziging van de oprichtingsverordening van het agentschap, opdat op termijn de onderzoeksmogelijkheden alsnog kunnen worden uitgebreid naar het gebied van politieke en justitiële samenwerking. In het najaar zal het Europees Parlement zich nog buigen over dit dossier. Ondertussen zal Nederland zich blijven inzetten voor het versterken van de effectiviteit van het agentschap binnen de grenzen van de oprichtingsverordening, onder andere door het verder uitwerken van zijn adviserende taak.²

1.3. Procedurele rechten van verdachten

In navolging van de Richtlijn³ inzake het recht op vertolking en vertaling, de eerste maatregel uit de routekaart, is de tweede maatregel uit de routekaart inzake procedurele rechten van verdachten⁴, het voorstel voor een Richtlijn⁵ inzake het recht op informatie in strafprocedures vastgesteld en gepubliceerd in het Publicatieblad⁶. Over het voorstel voor een richtlijn betreffende het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en het recht op communicatie in geval van aanhouding is het afgelopen jaar intensief onderhandeld. De onderhandeling daarover zijn nog gaande. De JBZ-Raad heeft op 8 juni 2012 een algemene oriëntatie bereikt en de trilog met het Europees Parlement kan een aanvang nemen. Ten aanzien van de gefinancierde rechtsbijstand – dat geen onderdeel uitmaakt van het eerdergenoemde voorstel voor een richtlijn betreffende toegang tot een raadsman – heeft de Commissie een separaat voorstel aangekondigd. Maatregel D uit de routekaart betreffende het recht op communicatie met een derde bij aanhouding of detentie maakt daarentegen wel onderdeel uit van het voorstel voor de richtlijn betreffende toegang tot een raadsman.

1.4. Bescherming van slachtoffers

Op 14 december 2011 is er in de JBZ-Raad een algemene oriëntatie bereikt over de tekst voor de Richtlijn minimumnormen voor de rechten en de bescherming van slachtoffers van misdrijven en voor slachtofferhulp. Tussen Raad en Europees Parlement is in juni 2012 voorlopige overeenstemming bereikt. Het Europees Parlement zal in september plenair over de tekst stemmen. Vervolgens moet de tekst tijdens een bijeenkomst van de Raad van Ministers formeel worden aangenomen. Vermoedelijk gebeurt dat dit najaar. Daarmee zal de definitieve tekst zijn vastgesteld.

De Raad heeft op 14 december 2011 de richtlijn Europees Beschermingsbevel in strafzaken aangenomen.⁷

Het voorstel voor een verordening voor een civielrechtelijk Europees beschermingsbevel is thans op Raadswerkgroepniveau in bespreking. Nederland staat positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. Een eenvoudige procedure om beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 317, nr. 124.

² Kabinetsreactie op AIV advies «Het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie: tussen ambitie en ambivalentie», Kamerstuk 2, 32 735, nr. 42, 17 januari 2012.

³ COM(2010) 82.

⁴ Resolutie van de Raad van 30 november 2009 over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (PbEU 4 december 2009, C 295/01).

⁵ COM(2010) 392.

⁶ Richtlijn Nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU 1 juni 2012, L 142).

⁷ Richtlijn Nr. 2011/99/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende het Europees beschermingsbevel.

mee te nemen naar een andere lidstaat draagt bij aan de versterking van de positie van slachtoffers.

Bijzondere punt van bespreking voor Nederland voor wat betreft het voorstel voor een verordening voor een civielrechtelijk Europees beschermingsbevel is onder meer de wijze waarop de reikwijdte van het voorstel is geformuleerd, omdat de voorgestelde bepaling de mogelijkheid creëert van kruislingse omzetting tussen civiel-, straf- en bestuursrecht welk in de praktijk zeer lastig uitvoerbaar is. Wat de uitvoeringsaspecten van het voorstel betreft, is voornamelijk onduidelijk wat precies van de lidstaten wordt verwacht bij het aanpassen van een in een lidstaat uitgesproken beschermingsbevel in een maatregel die in de aangezochte staat voor tenuitvoerlegging bekend is.

1.5. Bescherming van persoonsgegevens

Op 25 januari 2012 heeft de Europese Commissie twee wetgevingsvoorstellen gedaan ten aanzien van de gegevensbescherming. Het betreft een verordening tot vaststelling van het algemene EU-kader voor gegevensbescherming en een richtlijn gegevensbescherming politie en justitie samenwerking. Met de keuze voor een verordening voor het algemene gegevensbeschermingsrecht wordt het verder uiteenlopen van nationale regelgeving, toezicht op de naleving en handhaving in de Unie voorkomen. Verder worden de rechten van de betrokkene verruimd door de introductie van een recht om te worden vergeten en een recht op dataportabiliteit. Het toezicht op de naleving wordt versterkt, onder meer door de vaststelling van robuuste sancties op overtredingen van de verordening. Het voorstel voor een richtlijn dient ter vervanging van het huidige kaderbesluit¹ en bevat regels voor de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en het vrije verkeer van dergelijke gegevens. Anders dan het huidige kaderbesluit dataprotectie is de ontwerprichtlijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens, ongeacht of de gegevens aan andere landen worden verstrekt.

De onderhandelingen over deze voorstellen zijn nog in een vroeg stadium. Zoals afgesproken tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 7 maart jl. over de EU-wetgeving bescherming persoonsgegevens wordt de Tweede Kamer ten minste een maal per kwartaal geïnformeerd over het verloop van het onderhandelingsproces over de verordening en de richtlijn.

1.6. Europees Burgerinitiatief

Sinds 1 april 2012 is het mogelijk voor EU-burgers om een Europees burgerinitiatief te organiseren. In de eerste periode na 1 april zijn bij de Europese Commissie veertien initiatieven aangemeld voor registratie.² Het eerste initiatief dat is geregistreerd betreft de verbetering van EU-uitwisselingsprogramma's, zoals Erasmus of de European Voluntary Service (EVS).

De lidstaten krijgen te maken met een Europees burgerinitiatief in twee situaties. Ten eerste wanneer een online systeem waarmee steunbetuigingen worden verzameld, gecertificeerd moet worden. Dit gebeurt in de lidstaat waar de gegevens met het online systeem fysiek worden opgeslagen. Daarnaast kan een lidstaat gevraagd worden verzamelde steunbetuigingen te verifiëren. Dit is het geval wanneer organisatoren voldoende steunbetuigingen hebben verzameld (minimaal één miljoen uit minimaal zeven lidstaten van de Europese Unie) of wanneer de periode voor verzameling van steunbetuigingen is verstreken (twaalf maanden na registratie). Nederland heeft de nodige maatregelen getroffen om

¹ Kaderbesluit Nr. 2008/977/JBZ van de Raad van 27 november 2008 over de bescherming persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de politie en justitie samenwerking in strafzaken (PbEU L 350/60).

² Stand d.d. 18 juni jl.

uitvoering te geven aan de Verordening¹. Hierover is uw Kamer per brief geïnformeerd.² Nederland heeft vooralsnog geen aanvraag voor certificering van een online systeem ontvangen.

1.7. Strijd tegen genocide en internationale misdrijven

Nederland levert op twee manieren een bijdrage aan de strijd tegen genocide en internationale misdrijven. Ten eerste door steun te bieden aan internationale straftribunalen en -hoven. Deze steun is vooral zichtbaar door het feit dat Nederland voor vijf van deze internationale organisaties, waaronder ook het Internationaal Strafhof, gastland is.

Daarnaast levert Nederland een bijdrage door zelf – nationaal – in Nederland verblijvende personen te berechten die verdacht worden van het plegen van internationale misdrijven (in dat verband zij verwezen naar de Rapportagebrief Internationale Misdrijven van 21 juni jl., kenmerk 220338) en door op verschillende manieren te bevorderen dat andere staten deze misdrijven zelf berechten. De uitwisseling van kennis en expertise zoals deze plaatsvindt tijdens bijeenkomsten van het EU-netwerk van aanspreekpunten van personen die verantwoordelijk zijn voor de uitwisseling van informatie over genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, is hiervan een concreet voorbeeld. Als medeoprichter van het EU-netwerk genocide heeft Nederland zich ook in 2011 ingezet voor de bestending van het netwerk en de optimalisering van de politieke en operationele effectiviteit. Het bevorderen dat staten deze misdrijven zelf berechten wordt ook in multilateraal verband uitgedragen, tijdens de Vergadering van staten Partijen van het Internationaal Strafhof in de discussie rondom het principe van de complementariteit.

Nederland heeft voorts in multilateraal verband aandacht gevraagd voor onderwerpen als het internationale juridische instrumentarium voor de wederzijdse rechtshulp in strafzaken inzake internationale misdrijven. In dat kader heeft Nederland, samen met België en Slovenië, op 22 november 2011 een expert meeting georganiseerd over het onderwerp. Dat evenement is succesvol verlopen. De resultaten van de bijeenkomst in december 2011 en marge van de Vergadering van de Staten Partijen van het Internationaal Strafhof in brede kring gepresenteerd.

2. Europese justitiële ruimte

2.1. Evaluatie van justitiële samenwerking in strafzaken

De Europese Commissie heeft zich ten doel gesteld om in 2012/2013 een rechtsstaatmonitoring c.q. brede (aanvullende) evaluatie voor justitiële samenwerking in strafzaken te ontwikkelen. Ter voorbereiding van deze monitoring/evaluatie is Nederland samen met Frankrijk en Duitsland bezig met een pilot. Ten behoeve van dat proefproject is de afgelopen tijd gewerkt aan het ontwikkelen van de methodiek. Dat project is nu in de fase van het afleggen van » peer review visits » aan de drie deelnemende lidstaten.

2.2. Europees Strafreferentiesysteem

Het Europees Strafreferentiesysteem (ECRIS) is op 27 april in werking getreden. Vanaf deze datum maken Nederland, Oostenrijk, Tsjechië, Denemarken, Estland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk deel uit van het systeem en kunnen onderling elektronisch strafrechtelijke gegevens worden uitgewisseld. De overige lidstaten zullen zo spoedig

¹ Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief.

² Kamerstukken II, 20 112, 30 184, nr. 34.

mogelijk dit jaar volgen. In de overgangsfase, totdat iedere lidstaat is aangesloten op het ECRIS, zullen het nieuwe elektronische systeem en het handmatige («papieren systeem») naast elkaar blijven bestaan.

In Nederland is het ECRIS in de regelgeving geïmplementeerd door middel van een wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens die op 1 april jl. van kracht is geworden.

2.3. Passagiersgegevens (PNR)

De Europese Commissie heeft op 2 februari 2011 een voorstel gepresenteerd voor de oprichting van een EU-systeem voor de uitwisseling van gegevens van vliegtuigpassagiers (Passenger Name Record-gegevens, oftewel PNR). Deze gegevens kunnen vervolgens gebruikt worden voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. Met dit wetgevende voorstel voldoet de Commissie aan de oproep in het Stockholm Programma. Eind april 2012 is in de JBZ-Raad overeenstemming bereikt over de tekst op basis waarvan de onderhandelingen met het Europees Parlement zullen starten. Nederland heeft zich in deze bijeenkomst van de Raad van stemming onthouden vanwege de bepaling over de bewaartermijn in combinatie met de ruime toegang tot de gegevens gedurende deze termijn.

2.4. Brussel I

Tijdens de bijeenkomst van 8 juni jl. heeft de Raad een algemene oriëntatie bereikt over de tekst van de verordening betreffende de herziening van Brussel I. Eerder was er op 14 december 2011 door de Raad overeenstemming bereikt over richtsnoeren voor verdere behandeling op het punt van afschaffing van de exequaturprocedure. De politieke richtsnoeren gaan uit van afschaffing van het exequatur en handhaving van alle bestaande rechtsmiddelen in het land van tenuitvoerlegging. Voor werknemers is er sprake van een uitbreiding van de rechtsmiddelen. Wat betreft de bevoegdheid van de rechter wordt de status quo gehandhaafd; de bevoegdheid blijft in beginsel beperkt tot verweerders die hun woonplaats hebben in de Europese Unie. Alleen voor consumenten en werknemers is bepaald dat zij altijd een bevoegde rechter in de Europese Unie kunnen vinden. Arbitrage valt buiten de werkingssfeer van de verordening.

De onderhandelingen over de overwegingen van de ontwerpverordening worden in de Raadswerkgroep voortgezet. De verwachting is dat het dossier tijdens het voorzitterschap van Cyprus kan worden afgerond.

2.5. Huwelijksvermogensrecht en vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen

De Commissie heeft tijdens de bijeenkomst van de Raad van 12 april 2011 voorstellen gepresenteerd voor een verordening betreffende de bevoegdheid, het toepasselijk recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging op het gebied van 1) huwelijksvermogensstelsels en 2) de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen. Beide voorstellen regelen vraagstukken van internationaal privaatrecht in verband met het huwelijksvermogensstelsel die kunnen rijzen bij huwelijken tussen EU-burgers en de vermogensrechtelijke gevolgen van een geregistreerd partnerschap. De ontwerpverordeningen bevatten – naast de erkenning rechterlijke beslissingen – regels die bepalen welk recht van toepassing is op het huwelijksvermogensstelsel c.q. het stelsel dat het vermogen van geregistreerde partners beheerst en regels die bepalen van welke lidstaat de rechter bevoegd is te oordelen in geval van geschillen. Nederland staat

in beginsel positief tegenover beide voorstellen; doordat niet meer in verschillende landen hoeft te worden geprocedeerd, wordt de rechtszekerheid voor de burger vergroot en worden administratieve lasten verminderd. Nederland zet zich bij de besprekingen die thans op het niveau van de Raadswerkgroep worden gevoerd in voor de gelijkberechtiging van hetero- en homoseksuele paren. Voorts is het wat Nederland betreft belangrijk dat voor geregistreerde partnerschappen zoveel mogelijk dezelfde regels gelden als voor huwelijken.

3. Veiligheid en criminaliteitsbestrijding

3.1. Interne veiligheidsstrategie

In de in 2010 verschenen Mededeling over de interne veiligheidsstrategie heeft de Europese Commissie vijf strategische doelen geformuleerd die de interne veiligheid van de EU moeten versterken.¹ Deze doelen zijn het verstoren van internationale criminele netwerken, het voorkomen van terrorisme en het adresseren van radicalisering en rekrutering, het verhogen van het niveau van veiligheid voor burgers en bedrijfsleven in cyberspace, het vergroten van veiligheid door grensbeheer en Europa's weerbaarheid vergroten bij rampen en crises. In het kader van de interne veiligheidsstrategie participeert Nederland in verscheidene grensoverschrijdende operationele projecten om bij te dragen aan de vijf strategische doelen. Onder de verschillende subparagrafen vindt u hierover per doel nadere informatie. De interne veiligheidsstrategie draagt bij aan geïntegreerde benadering ter verbetering van het versterken van interne veiligheid van de Europese Unie.

3.2. Cyber security

Nederland zet, in lijn met de Nationale Cyber Security Strategie², actief in op een integrale aanpak van cybercrime en cyber security binnen de Europese Unie. Nederland vraagt hierbij aandacht voor publiek-private samenwerking. Nederland hecht tevens belang aan een goede samenwerking tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten. Nederland participeert in dit kader actief aan oefeningen op het terrein van cyber security tussen EU-lidstaten en de Verenigde Staten. Nederland streeft bij haar inzet naar versterking van de veiligheid van de digitale samenleving. In het kader van integrale benadering roept Nederland tevens op tot samenwerking met de NAVO en de Verenigde Naties.

Nederland leidt het, in 2011 gestarte, Europees gefinancierde internationale project «Clean IT». In dit project komen overheden, internet industrie en NGO's tot een gezamenlijk voorstel over hoe je terrorisme via internet beter kan bestrijden. Het internet wordt door terroristen vooral gebruikt voor propaganda- en recruteringsdoeleinden. Er zijn workshops gehouden in Amsterdam, Madrid, Brussel en Berlijn en de eerste resultaten van het project zijn zichtbaar gemaakt via een website³. Samenwerkingsafspraken en onderlinge intenties tussen publieke en private partijen worden nu vastgelegd. Deze worden aangevuld met een lijst van best practices waarmee terroristische activiteiten die via internet worden uitgevoerd, kunnen worden tegengegaan. Alle afspraken en best practices worden zorgvuldig afgewogen tegen privacy aspecten en het belang van een vrij toegankelijk internet voor een ieder. Het project wordt mede uitgevoerd door België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Duitsland. Aan de overige Europese lidstaten is gevraagd of ze in de loop van dit project willen aansluiten.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 32.

² Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 174.

³ www.cleanITproject.eu.

Op 28 maart 2012 heeft de Commissie de «Mededeling over de aanpak van criminaliteit in onze digitale tijd» uitgebracht waarin overeenkomstig het Stockholm Programma de oprichting van een Europees cybercrime centrum EC3 wordt aangekondigd. Ten aanzien van de aanpak van cybercrime verwelkomt Nederland het initiatief van de Commissie om te komen tot het EC3, dat een centrale regisserende, aanjagende en faciliterende rol moet spelen zodat lidstaten zelfstandig of gezamenlijk kunnen optreden tegen cybercriminaliteit.¹ De doelen die het EU Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit moet bereiken, passen bij de Nederlandse inzet om lopende actieplannen op het terrein van cybercriminaliteit te versterken en versnellen. Op 6 juni 2012 heeft de JBZ-Raad raadsconclusies aangenomen waarin zij de spoedige implementatie van de mededeling politiek ondersteunt. Het is de bedoeling dat het cybercrime centrum EC3 per 1 januari 2013 operationeel zal zijn en is ondergebracht bij Europol in Den Haag.

3.3. Terrorisme en radicalisering

In Nederland is de Strategie ter Bestrijding Misbruik (zelfgemaakte) Explosieven 2011–2015 inclusief werkprogramma opgesteld. Deze vormt de leidraad voor de Nederlandse activiteiten voor alle betrokken partijen en volgt de opbouw van de Nederlandse Contraterrorisme Strategie 2011–2015. De activiteiten lopen parallel aan het Europees Actieplan over de beveiliging van explosieven. In de JBZ-Raad is recent gesproken over de Europese Verordening precursoren voor explosieven, één van de ambities uit het Stockholm Programma om een aanpak voor risicovolle precursoren te realiseren. Hierbij is een compromisvoorstel geagendeerd dat de kernelementen van het oorspronkelijke voorstel behoudt, namelijk een algemeen verbod voor burgers om de opgesomde chemicaliën te verkrijgen, te bezitten of te gebruiken. Volgens dat voorstel kunnen lidstaten afwijken van deze algemene regel door – kort gezegd – een algemeen vergunningensysteem of een registratiesysteem in te voeren voor drie van de meest gebruikte chemicaliën. Lidstaten die al een registratiesysteem kennen, moeten dat systeem in lijn brengen met de verordening. Nederland blijft onverminderd voorstander van het initiële voorstel van de Commissie en het daarin opgenomen vergunningensstelsel, maar ziet dit compromis als laatste mogelijkheid om voortgang te boeken in dit dossier. Het Voorzitterschap gaat op deze basis met het Europees Parlement op zoek naar een oplossing. Aanpassingen aan de verordening zullen worden aangebracht op basis van het compromisvoorstel.

In september 2011 is de «Radicalisation Awareness Network» (RAN) door de Commissie gelanceerd. Doel van de RAN is om het radicaliseringsbeleid van lidstaten te ondersteunen met een Europees netwerk van mensen die in de uitvoeringspraktijk werken aan het tegengaan van extremisme en terrorisme. De RAN brengt hiertoe professionals, maatschappelijke en andere sleutelfiguren samen in werkgroepen om informatie en best practices uit te wisselen. Werkgroepen zijn gevormd op terreinen als «community policing», internet- en sociaal media-gebruik, gevangenissen en reclassering en slachtofferbetrokkenheid. Het netwerk wordt ondersteund door een online forum. De Europese Commissie financiert het netwerk, de strategische richting wordt bepaald door een «Steering Committee» (leden zijn: de Commissie, het Committee of the Regions, RAN-werkgroepeliders en externe experts). Nederlandse experts nemen deel aan het Steering Committee en aan de diverse werkgroepen. De eerste werkgroepen zijn van start gegaan; in oktober 2012 is er een symposium» op hoog niveau waar de werkprogramma's van de werkgroepen bekend zullen worden.

¹ Kamerstukken II 2011/12, nr. 1412.

3.4. Rampen en crisisbeheersing

De inzet van Nederland op het terrein van rampen en crisisbeheersing is gericht op een efficiënte, effectieve en adequate (regionale) samenwerking wat betreft generieke en specifieke capaciteitsinzet. De samenwerking dient gebaseerd te zijn op een «all-hazard»-benadering van risico's en dreigingen. In dit kader levert Nederland een actieve bijdrage aan de uitvoering van de Raadsconclusies inzake risicoanalyse door de lidstaten en het daaropvolgende sectoroverschrijdende overzicht dat eind 2012 gerealiseerd dient te zijn door de Europese Commissie.

Nederland staat in dit kader positief tegenover de doelstelling van de Europese Commissie om de efficiëntie, effectiviteit en de coherentie van de EU rampenrespons te versterken, zoals verwoord in het wetgevingsvoorstel van de Commissie over de Europese Responscapaciteit van 20 december 2011.¹ Het voorstel bevat verschillende elementen die tot een verbetering van het huidige Mechanisme en tot een versterkte samenwerking tussen de lidstaten en de EU kunnen leiden. De primaire verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing ligt echter bij de lidstaten. Nederland is van mening dat het voorstel op een aantal punten verder gaat dan het enkel aanvullen of ondersteunen van het civiele beschermingsbeleid van de lidstaten. De voornaamste punten van zorg betreffen de reikwijdte van de Europese Responscapaciteit in noodsituaties, de aanschaf en het beheer van gemeenschappelijke capaciteiten, en de financiële bepalingen. Het kabinet zet in de bespreking van het wetgevingsvoorstel actief in op deze punten.

3.5. EU-beleidscyclus georganiseerde misdaad

Als onderdeel van de EU-beleidscyclus georganiseerde en zware internationale criminaliteit heeft de Raad in juni 2011 ingestemd met de raadsconclusies ter vaststelling van de EU-prioriteiten ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit voor de periode 2011–2013. Deze prioriteiten zijn tot stand gekomen op basis van het Organised Crime Threat Assessment van Europol. Ter implementatie van de EU-prioriteiten zijn meerjarige strategische doelen en jaarlijkse operationele actieplannen opgesteld. Hoewel binnen alle actieplannen andere accenten worden gelegd, richten ze zich over het algemeen op verbetering van de informatie-uitwisseling via Europol, waardoor Europol meer en betere analyses kan leveren, op toename van het aantal gezamenlijke opsporingsonderzoeken, bij voorkeur in de vorm van JITs, en op ontneming van criminele winsten.

De operationele actieplannen ten aanzien van de verschillende EU-prioriteiten worden momenteel uitgevoerd in het kader van zogeheten EMPACT-projecten – EMPACT staat voor European Multidisciplinary Platform against Crime Threats. Nederland neemt deel aan de uitvoering van de operationele actieplannen betreffende de prioriteiten illegale immigratie, synthetische drugs, containervrachters met illegale goederen, mensenhandel, mobiele bendes en cybercrime. Voor de prioriteiten mensenhandel, synthetische drugs en containervrachters met illegale goederen geldt dat Nederland tevens co-driver van de projecten is. Het implementatietraject loopt in ieder geval tot eind 2013.

EMPACT-project mensenhandel

Binnen het EMPACT-project voor mensenhandel wordt naast concrete operationele samenwerking ook aandacht besteed aan zaken als preventie, training, innovatie en het op een rij zetten van de nationale wetgeving met betrekking tot mensenhandel, om beter zicht te krijgen op

¹ Kamerstukken II 2011/12 nr. 1369.

wat wel en niet mogelijk is op het gebied van samenwerking. Hoewel het nog te vroeg is om definitieve conclusies te trekken, lijkt het erop dat dit project er daadwerkelijk toe leidt dat de opsporingsdiensten van de lidstaten meer informatie delen en meer gezamenlijke onderzoeken draaien. Nederland kan onder de paraplu van het mensenhandelproject bovendien de bilaterale samenwerking met bijvoorbeeld Hongarije een meer structurele basis geven.

In de herfst van 2011 heeft de Commissie EU-subsidie toegekend aan een Frans project om gemeenschappelijke richtlijnen voor de identificatie van slachtoffers van mensenhandel vast te stellen. Dit is van belang om slachtoffers in alle lidstaten dezelfde kans op identificatie en daarmee opvang en zorg te geven. Namens Nederland nemen de gemeente Amsterdam en de IND deel aan dit project. Vanuit het oogpunt van de multidisciplinaire aanpak is er deze keer voor gekozen om niet de voor de hand liggende organisaties (politie en OM) te laten deelnemen, maar juist twee andere organisaties die ook een belangrijke rol spelen bij het identificeren van slachtoffers. Door de deelname van de gemeente Amsterdam wordt bovendien een bijdrage geleverd aan de verdere verspreiding van kennis over de bestuurlijke aanpak in de EU. Andere deelnemers aan het project zijn Roemenië, Bulgarije, Spanje en Griekenland en UNODC, ILO, ICMPD en de Raad van Europa. Tijdens de huidige, eerste fase van het project worden in de genoemde landen de bestaande methodes om slachtoffers te identificeren in kaart gebracht en best practices geïdentificeerd die een eerste aanzet vormen om tot uniforme identificatierichtlijnen te komen. De looptijd van het project is twee jaar.

Nederland heeft EU-subsidie ontvangen om in 2013 een EU-mensenhandelconferentie te organiseren. De conferentie heeft tot doel om de multidisciplinaire (operationele) aanpak van mensenhandel te bevorderen. Vanuit alle lidstaten zullen daarom vertegenwoordigers van 6 verschillende uitvoeringsorganisaties worden uitgenodigd (OM, politie, grensbewaking, immigratiedienst, arbeidsinspectie/SIOD en een gemeente), naast een vertegenwoordiger van het beleidsniveau. In de uitspraak Rantsev tegen Cyprus en Rusland (7 januari 2010) heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens bepaald dat lidstaten mensenhandel integraal dienen aan te pakken en daarbij internationaal moeten samenwerken. Om extra aandacht op deze uitspraak te vestigen krijgt de conferentie «Putting Rantsev into Practice» als titel. Nederland zal tijdens de conferentie het barrièremodel presenteren als een methode om de integrale aanpak in de praktijk te brengen. Ook andere lidstaten krijgen de ruimte om hun aanpak voor het voetlicht te brengen.

EMPACT-project cybercrime

In het EMPACT project «cybercrime» hebben de werkgroepleden uit verschillende EU lidstaten, over het algemeen personen werkzaam bij National High Tech Crime Centers en enkele beleidsadviseurs, een Operational Action Plan (OAP) voor 2012 opgesteld. Een van de strategische doelen, passend bij enerzijds de uitwerking van de Nederlandse Cybersecuritystrategie en anderzijds het Stockholm Programma, is het verzekeren van een gemeenschappelijk juridische standaard voor de aanpak van cybercrime. Daaronder worden ook die punten geïnventariseerd en, waar mogelijk, van verbeteringsvoorstellen voorzien op het gebied van bevoegdheden van politie en justitie. Doordat personen computers inmiddels anders gebruiken met technisch geavanceerde toepassingen (multimediaal, webbased applicaties, cloud storage) is het steeds moeilijker te onderkennen in welk territorium bewijsmiddelen zich bevinden, en als dat wel te traceren is, duurt de afhandeling van interna-

tionale rechtshulp verzoeken meestal te lang om de vluchtige data veilig te stellen. In de werkgroep blijkt dat verschillende staten grensoverschrijdend optreden in cybercrime- onderzoek en daarbij vaak tegen het territorialiteitsbeginsel en het uitgangspunt van nationale soevereiniteit voor opsporing aanlopen. Er bestaat behoefte aan nieuwe en duidelijkere regels. Het EMPACT-project «cybercrime» beoogt hiervoor voorstellen te ontwikkelen. Met betrekking tot meer operationele aangelegenheden heeft Nederland een presentatie gegeven over de ervaringen en lessen van het KLPD bij de aanpak van botnets. Nederland stelt verder het document «Handleiding cybercrime: van herkenning tot aangifte» voor Europese verspreiding beschikbaar.

3.6. Bestrijding van seksueel misbruik, seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

Op 13 december 2011 is de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335) vastgesteld. De implementatietermijn loopt af op 18 december 2013. De implementatie van de richtlijn leidt tot enkele aanscherpingen van de Nederlandse (straf)wetgeving ter bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik. De daartoe benodigde wetgeving is thans in voorbereiding.

Nederland heeft zich – in het licht van de Amsterdamse zedenzaak – tijdens de onderhandelingen met succes beijverd voor aanscherping van de bepalingen die ertoe strekken te voorkomen dat een persoon die is veroordeeld voor één van de in de richtlijn omschreven strafbare feiten werkzaamheden kan uitoefenen waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen (artikel 10 van de richtlijn). Op grond van de richtlijn dienen de lidstaten verzoeken om informatie uit het strafregister over veroordelingen voor zedenmisdrijven in te willigen wanneer het verzoek verband houdt met een procedure die betrekking heeft op de toegang tot werkzaamheden waarbij sprake is van regelmatig contact met kinderen. Dit laatste betreft in Nederland de procedure ten behoeve van de beoordeling van een Verklaring omtrent gedrag (VOG). Nederland wisselt thans – vooruitlopend op de inwerkingtreding van de richtlijn – voor dit doel gegevens uit met verschillende lidstaten (zoals het Verenigd Koninkrijk, België, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Zweden Italië, Denemarken, Polen en Bulgarije), die hebben toegezegd om hieraan te willen meewerken.

Tijdens de bijeenkomst van de Raad van 8 juni jl., heeft de Raad conclusies aangenomen voor het initiatief om samen met de Verenigde Staten te komen tot een «Global Alliance against Child pornography.» De bedoeling van deze Alliance is om meer betrokkenheid te krijgen wereldwijd voor een actieve aanpak van deelnemende landen tegen seksueel misbruik en uitbuiting van kinderen via internet. Er wordt naar gestreefd om zoveel mogelijk (derde) landen bij deze samenwerking te betrekken.

4. Grensbeheer en visumbeleid

4.1. Buitengrenzen en illegale immigratie

Tijdens de Raad van 22–23 september 2011 heeft de Commissie twee voorstellen gepresenteerd voor het verder verbeteren en versterken van het Schengenbestuur, te weten een voorstel voor een Schengenevaluatie- en toezichtmechanisme,¹ en een voorstel voor een wijziging van de Schengengrenscodes (SGC) met o.a. als doel het vaststellen van gemeen-

¹ Com(2011)559, d.d. 16 september 2011.

schappelijke regels over de tijdelijke herintroductie van grenscontroles aan de binnengrenzen in buitengewone omstandigheden.¹ Beide voorstellen zijn de afgelopen maanden uitgebreid besproken in Raadsverband. Tijdens de JBZ Raad van 7–8 juni jl. werd een algemene oriëntatie vastgesteld over de tekst van beide voorstellen. Ook werd een (voorlopig) akkoord bereikt om de rechtsgrondslag van het voorstel voor het Schengenevaluatiemechanisme te wijzigen van artikel 77 VWEU in artikel 70 VWEU. De vorm van de evaluaties en de rolverdeling daarbij tussen lidstaten en de Commissie is conform Nederlandse wens vastgelegd. Daarnaast zijn, op voorspraak van Nederland, rechtsstatelijke aspecten toegevoegd aan de tekst; het functioneren van instanties die betrokken zijn bij de uitvoering van het Schengenacquis zullen in de Schengenevaluaties ook worden meegenomen. Tijdens het AO JBZ-Raad van 6 juni 2012, en per brief van 31 mei 2012,² is uw Kamer hierover uitvoerig geïnformeerd. Zoals u weet, kan het Europees Parlement zich niet goed vinden in het politieke besluit van de Raad van 7–8 juni jl. U wordt een dezer dagen geïnformeerd over de gevolgen die het Parlement hieraan verbindt voor wat betreft enkele andere dossiers.

2011 was wederom een belangrijk jaar voor Frontex. Op 10 oktober 2011 nam de Raad de gewijzigde oprichtingsverordening van Frontex aan. Deze wijziging heeft de mogelijkheden en slagkracht van Frontex in belangrijke mate vergroot en zijn fundamentele rechten beter geborgd. Door de wijziging kan Frontex sneller en effectiever reageren indien dit gewenst is. Het agentschap is beter in staat om voldoende grenswachters en materieel in te zetten aan de Europese buitengrenzen. Ook kan het agentschap nauwer samenwerken met derde landen, onder meer door het inzetten van Frontex-liaison officers in derde landen. Met Turkije is inmiddels een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Daarnaast is Frontex bezig met het aanstellen van een grondrechtenfunctionaris. Tevens wordt een adviesforum voor de grondrechten opgericht, om ervoor te zorgen dat de grondrechten in alle Frontex-activiteiten worden geëerbiedigd. Nederland heeft zich in de onderhandelingen over de Frontex-verordening ingezet om grondrechten goed te verankeren en is derhalve blij met deze versterking van Frontex.

Ook op operationeel niveau is Frontex in 2011 van groot belang gebleken bij het vergemakkelijken van de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van grensbeveiliging en terugkeer, met name bij het ondersteunen van de Griekse autoriteiten bij de grens van Griekenland met Turkije en bij operaties op de Middellandse Zee. Nederland heeft in 2011 aan verschillende Frontex-operaties deelgenomen. Zo heeft Nederland ruim honderd grenswachten en documentenexperts ingezet in operaties Poseidon en Attica aan de Turks-Griekse grens. Ook hebben tachtig Nederlandse tolken deze operaties ondersteund. Nederland blijft ook in 2012 deelnemen aan operatie Poseidon. Daarbovenop heeft Nederland in 2011 twee mijnenjagers en een vliegtuig van de Nederlandse Kustwacht ingezet voor operationele activiteiten van Frontex. Naast de operaties in Griekenland en de Middellandse Zee heeft Nederland een significante bijdrage geleverd aan lucht-, zee- en landoperaties in verscheidene andere lidstaten. Deze bijdrage zal ook in 2012 worden gehandhaafd.

Tijdens de Raad van 27–28 oktober 2011 heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd over «Slimme grenzen». In de mededeling worden voorstellen over een Europees in- en uitreisysteem (EES) en een Europees geregistreerd reizigersprogramma (RTP) gepresenteerd, met als doel een bijdrage te leveren aan het verbeteren van het grenstoezicht in de Europese Unie. In het BNC-fiche van 25 oktober 2011³ beoordeelt de Nederlandse regering de plannen zoals deze door de Commissie zijn

¹ Com(2011)560, d.d. 16 september 2011.

² Kamerstukken II, 2011/12, 32 317, nr. 121.

³ Kamerstukken II, 2011/12, 22 112, nr. 1236.

gepresenteerd in beginsel positief. De voorstellen sluiten aan op de ambities van Nederland op het terrein in het grensbeheer. Nederland acht het wel wenselijk dat de kostenonderbouwing en de privacy- en uitvoeringsconsequenties worden verduidelijkt. Nederland heeft in navolging van deze mededeling samen met Denemarken op 2–3 februari 2012 een EU-conferentie op het gebied van vernieuwing grensmanagement georganiseerd. De wetgevende voorstellen van de Commissie worden in het derde kwartaal van 2012 verwacht.

Op 12 december 2011 publiceerde de Commissie een wetsvoorstel voor een verordening voor een Europees grensbewakingssysteem (EUROSUR). Het voorstel voorziet in een wettelijk kader en geeft zo gehoor aan het verzoek van de Europese Raad van 23–24 juni 2011 om prioriteit te geven aan de verdere ontwikkeling van een Europees grensbewakingssysteem van de maritieme en landgrenzen van de EU. EUROSUR moet de controle van de buitengrenzen van de EU versterken, en het makkelijker maken om mensen die op zee in gevaar zijn te zoeken en te redden. Op 13 januari jl. is de beoordeling van het voorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Nederland is in beginsel positief over het wetsvoorstel en met name over de mogelijke effecten die EUROSUR kan hebben door het terugdringen van de illegale immigratie. Nederland heeft ook een aantal aandachtspunten. Zo moet de meerwaarde van EUROSUR eerst worden afgezet tegen de kosten, en is er meer duidelijkheid nodig over de aard en procedures van de uitwisseling van gegevens. Tijdens het AO behandelvoorbehoud EUROSUR van 16 februari 2012 en tijdens het AO JBZ-Raad van 6 maart 2012 is uw Kamer hierover uitvoerig geïnformeerd. Onderhandelingen bevinden zich in de Raad op dit moment nog op ambtelijk niveau.

Tijdens de JBZ-Raad van 13–14 december 2011 is afgesproken dat de Raad halfjaarlijks de stand van zaken en belangrijke ontwikkelingen in de Schengenruimte bespreekt op basis van een rapport van de Commissie met de bedoeling om de sturing te verbeteren en de samenhang tussen de verschillende initiatieven ten behoeve van de versterking van de Schengenruimte te borgen. Tijdens de JBZ-Raad van 8 maart 2012 zijn hierover Raadsconclusies aangenomen. Tijdens de JBZ-Raad van 7–8 juni jl. is het eerste halfjaarlijkse rapport van de Commissie van 16 mei 2012² over het functioneren van de Schengenruimte besproken.

Tijdens de JBZ-Raad van 26 april jl. is een routekaart voor een coherent EU-antwoord op de aanhoudende migratiedruk aangenomen. In de routekaart worden verschillende prioriteiten benoemd voor het tegengaan van de toegenomen migratiedruk. Binnen deze prioriteiten worden verschillende acties en activiteiten gesignaleerd, die de komende maanden en jaren worden ondernomen om deze prioriteiten te behalen. Nederland heeft de routekaart verwelkomd als een goed initiatief om de toegenomen migratiedruk gecoördineerd aan te pakken. Nederland is er met name over te spreken dat in de routekaart de bestrijding van illegale immigratie via de Grieks-Turkse grens, het misbruik van de reguliere procedures, de samenwerking met derde landen en terugkeer als prioriteiten zijn benoemd. De routekaart is een levend document dat al naar gelang de actuele ontwikkelingen in de EU kan worden aangepast. De Raad zal voortgang van de routekaart blijven monitoren.

4.2. Visa

Op 11 oktober 2011 hebben de EU lidstaten het Visuminformatiesysteem (VIS) in gebruik genomen. In EU-VIS wordt informatie opgenomen over alle kortdurende visa voor alle landen in het Schengengebied. Hiermee kunnen EU lidstaten informatie over eerdere en actuele visumaanvragen

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 22 112, nr. FG.

² COM(2012)230.

met elkaar uitwisselen. Het EU-VIS is bij de start in gebruik genomen bij de ambassades en consulaire posten van Europese landen in Noord-Afrika (Algerije, Egypte, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië). Op 10 mei jl. volgden landen uit het Midden-Oosten (Israël, Jordanië, Libanon, Syrië, bezette Palestijnse gebieden en Irak). Op 5 juni jl. is ook de registratie in het VIS van start gegaan voor visumuitgifte op de Nederlandse buitengrenzen. Op 2 oktober 2012 volgt de Golf-regio.

Tijdens de Raad van 13–14 december 2011 hebben de lidstaten een politiek akkoord bereikt over de aanpassing van Verordening 539/2001 om een opschortingsmechanisme (de zogenoemde noodremprocedure) voor visumliberalisatie in de verordening op te nemen. Het opschortingsmechanisme zal gebruikt kunnen worden bij hoge instroom van illegale migranten, misbruik van de asielpprocedure en bij situaties waarin landen niet meewerken aan terugkeer. In dergelijke situaties kan de visumvrijstelling met derde landen worden opgeschort. Op dit moment wordt er tussen de Raad en het Europees Parlement onderhandeld over de definitieve versie van het opschortingsmechanisme.

Er is in Europees verband vooruitgang geboekt bij de onderhandelingen over de visumfacilitatieovereenkomst met Kaapverdië en bij de verbetering van de bestaande visumfacilitatieovereenkomsten met Moldavië, de Russische Federatie en Oekraïne. De onderhandelingen met Oekraïne zijn in december 2011 afgerond. Begin 2012 heeft de Europese Commissie onderhandelingen voor een visumfacilitatieovereenkomst, en een terug- en overnameovereenkomst met Armenië en Azerbeidjaan gestart. Met de Russische Federatie is de Europese Commissie in januari 2012 gestart met een actieplan («Common Steps») met strikte voorwaarden voor visumliberalisatie op termijn. Een soortgelijk actieplan werd in 2011 gestart met Moldavië en Oekraïne.

5. Migratie- en asielbeleid

5.1. Legale migratie

Een gemeenschappelijk migratiebeleid draagt bij aan de versteviging van de economie en de concurrentiepositie van de EU. De richtlijn inzake de toelating van hooggekwalificeerde arbeidsmigranten (blauwekaart-richtlijn) is inmiddels geïmplementeerd en de richtlijn inzake één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning is in de implementatiefase. Over de voorstellen voor een richtlijn inzake de tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen en inzake de toelating van seizoensarbeiders wordt nog onderhandeld. Deze (voorstellen voor de) richtlijnen dienen ertoe om bureaucratische regelgeving en administratieve lastendruk te verminderen en dragen bij aan de economische ontwikkeling en prestaties van Nederland en van de EU op lange termijn. De EU-blauwekaartrichtlijn en het voorstel voor de richtlijn inzake de tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen passen goed in het Nederlandse beleid om meer hooggekwalificeerde arbeids- en kennismigranten aan te trekken en de intra-EU-mobiliteit voor hen te vergroten.

Tussen de Raad en het Europees Parlement is in juni 2011 overeenstemming bereikt over de inhoud van het voorstel om één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken («Single Permit»). Een horizontale discussie inzake concordantietabellen – de tabellen waarin wordt aangegeven hoe richtlijnen zijn omgezet – kon toen nog niet worden beslecht. In oktober

2011 is over dit technische, horizontale punt, een akkoord bereikt, en op 24 november 2011 is de richtlijn in de Raad aangenomen.

De onderhandelingen inzake het voorstel voor een richtlijn voor tijdelijke overplaatsing binnen een onderneming van werknemers uit derde landen bevinden zich binnen de Raad op Coreper-niveau. In het voorstel worden voorwaarden bepaald voor de toegang en het verblijf – op het grondgebied van lidstaten voor langer dan drie maanden – van onderdanen van derde landen en hun gezinsleden in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Nederland is voorstander van een soepele en snelle toelatingsprocedure, omdat het gaat om hoogopgeleide werknemers die voor internationale ondernemingen werken en zo een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de economie en samenleving. Het voorstel laat het bestaan van de nationale kennismigrantenregeling en de EU-blauwekaartrichtlijn onverlet.

Op 6 februari jl. werd uw Kamer geïnformeerd over de laatste stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over het voorstel voor een richtlijn over seizoensarbeiders. Deze verlopen moeizaam en bevinden zich op dit moment nog op ambtelijk niveau. Het voorstel regelt een meer uniforme toelatingsprocedure voor toelating en verblijf van seizoensarbeiders van buiten de EU en bevat bepalingen die uitbuiting moeten tegengaan. Voor de Nederlandse arbeidsmarkt heeft het voorstel weinig toegevoegde waarde aangezien er op dit moment nauwelijks seizoensarbeiders van buiten de EU naar Nederland komen. Bovendien zijn er vraagtekens te plaatsen wat betreft het subsidiariteitsprincipe. In overleg met uw Kamer zijn op 28 oktober 2010 vijf aandachtspunten van Nederland voor de onderhandelingen geformuleerd. De Nederlandse inzet blijft om al deze vijf punten te realiseren. In de laatste versie van de voorstellen zijn deze punten ook daadwerkelijk verwerkt.

Op 15 november 2011 publiceerde de Europese Commissie haar groenboek over de richtlijn gezinshereniging (2003/86/EG). Met de publicatie van dit groenboek heeft de Commissie een brede discussie op gang gebracht onder alle betrokken partijen. De Commissie wilde hiermee onderzoeken hoe de richtlijn in de praktijk functioneert en in hoeverre de huidige richtlijn gezinshereniging moet worden herzien. Tijdens een algemeen overleg op 15 februari jl. is een concept kabinetsreactie met uw Kamer besproken. Daarna heeft het kabinet op 1 maart jl. haar reactie op dit groenboek aan de Commissie heeft gezonden. Uw Kamer heeft hiervan een afschrift ontvangen.

Inmiddels heeft de Europese Commissie aangegeven dat de consultatie vooralsnog geen aanleiding heeft gegeven om de richtlijn te wijzigen. De Commissie ziet genoeg mogelijkheden om het functioneren van de richtlijn te verbeteren door interpretatieve richtsnoeren op te stellen en de implementatie op onderdelen van de richtlijn te verbeteren. Wel staat de Commissie, op instigatie van Nederland, open voor het instellen van een expertgroep die zich gaat buigen over het functioneren van de richtlijn. De Commissie heeft aangegeven dat in deze werkgroep experts uit lidstaten, het Grondrechtenagentschap van de EU en andere organisaties kunnen deelnemen. Nederland betreurt het besluit van de Commissie om de richtlijn ongewijzigd te laten en zal zich blijven inzetten om met name integratie, misbuik en fraude bij gezinsmigratie op de agenda te houden in Brussel. Nederland zal een actieve rol gaan spelen in de expertgroep om genoemde problematiek bij gezinsmigratie effectief aan te kunnen pakken.

5.2. Integratie

Nederland heeft naar aanleiding van het verschijnen van de mededeling Europese agenda voor de integratie van onderdanen uit derde landen o.m. gepleit voor aandacht voor de relatie tussen migratie en integratie en de aandacht voor de integratie van EU burgers. Uw kamer is in de brief van 15 december 2011 reeds geïnformeerd over de uitkomst van de conclusies die zijn aangenomen tijdens de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken d.d. 13–14 december jl.¹

De regering heeft zich ervoor ingezet in de Raadsconclusies op te laten nemen dat integratie niet enkel voor derdelanders, maar ook voor EU-burgers van groot belang is. Het krachteveld in de Europese Unie is in dezen echter verdeeld. Nederland heeft daarom gemeend, gezamenlijk met Duitsland en Oostenrijk, in een aangehechte verklaring het belang van integratie van eenieder met een migrantenachtergrond en de bevordering van informatieuitwisseling hieromtrent te moeten benadrukken.

5.3. Asiel

De inzet om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) in 2012 te voltooien geldt onverkort. Nederland hechte grote waarde aan het GEAS, dat met een uniforme aanpak door lidstaten moet leiden tot een gelijkwaardige bescherming en verdere harmonisatie binnen de EU.

De onderhandelingen op het gebied van de Kwalificatierichtlijn zijn inmiddels voltooid en de gewijzigde richtlijn² is op 20 december 2011 gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie³. Omzetting in nationaal recht dient te geschieden voor 21 december 2013.

Op 21 maart jl. is door de lidstaten het mandaat voor de informele triloog met het EP verleend voor de Opvangrichtlijn. Het Voorzitterschap beoogt de onderhandelingen z.s.m. te kunnen afronden. Nederland kan zich grotendeels vinden in de voorliggende (compromis)teksten. Op het onderdeel detentie ligt nog een aantal bespreekpunten voor.

Op 4 april jl. hebben de lidstaten ingestemd met de Raadspositie inzake de Dublinverordening en is de informele triloog gestart. Nederland is tevreden met het in de Raad uitonderhandelde voorstel. Zo kan Nederland het vroegtijdige waarschuwingsmechanisme ondersteunen.

Op 6 juni jl. is er door de lidstaten een mandaat verleend voor het starten van de triloog voor de Procedurerichtlijn. Uitgangspunt voor de Nederlandse positie was om, waar nodig, op onderdelen de asielprocedure aan te passen, maar met behoud van het fundament en de belangrijkste uitgangspunten van de asielprocedure zoals we die in Nederland kennen. Zo kan Nederland op basis van de laatste versie van de tekst die nu ter tafel ligt het éénstatusstelsel handhaven. Voor Nederland is het bereikte compromis een goed uitgangspunt voor de onderhandelingen met het EP.

Op 30 mei jl. heeft de Commissie een (herzien) voorstel uitgebracht voor de Eurodacverordening, waarmee de Commissie de mogelijkheid creëert om onder strikte voorwaarden de vingerafdrukken van Eurodac te mogen raadplegen in strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige strafbare feiten. Nederland is, met inachtneming van de voor bescherming van persoonsgegevens geldende kaders, voorstander van deze mogelijkheid. Uw Kamer zal omstreeks half juli nader worden geïnformeerd over het standpunt van het kabinet via een BNC-fiche.

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 32 317, 32 502, nr. 97.

² 2011/95/EU.

³ L 377/9.

Voorts hebben EU-lidstaten in het kader van hervestiging op 29 maart jl. overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor financiële middelen waar hervestigingslanden in 2013 een beroep op kunnen doen.

Op 2 december 2011 verscheen de Commissiemededeling inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel¹. Mede op basis hiervan werden er in de JBZ-Raad van 8 maart jl. Raadsconclusies aangenomen die oproepen tot versterkte inzet van de EU-agentschappen, met name EASO en Frontex, hetgeen Nederland van harte ondersteunt.

Griekenland heeft op basis van zijn nationale Actieplan van 2010 nieuwe diensten voor opvang en asiel opgericht en er is een begin gemaakt met het wegwerken van de achterstanden bij het verwerken van asiolverzoeken. Nederland vindt de voortgang echter niet snel genoeg, en is dan ook voorstander om naar aanvullende vormen van ondersteuning te zoeken. Een andere stap in de goede richting is dat Frontex-operaties in Griekenland verder zijn versterkt.

5.4. Terugkeer

Nederland zet zich ervoor in dat ook in Europees verband terugkeer wordt benaderd als integraal onderdeel van het bredere migratiebeleid én als onderdeel van de betrekkingen met derdelanden.

Een belangrijke stap in dit verband is de aanneming van Raadsconclusies door de JBZ-Raad van 9 en 10 juni 2011 over het Europese terug- en overnamebeleid. De Raad heeft besloten dat stimulansen kunnen worden ingezet om landen te bewegen mee te werken aan terugkeer. Dit kunnen zowel elementen zijn uit de Totaalaanpak van migratie en mobiliteit als andere vormen van (niet-migratie gerelateerde) samenwerking met het desbetreffende land. Ook kan conditionaliteit worden toegepast indien landen niet meewerken aan terug- en overname. Tot slot zullen ook onderhandelingen over terug- en overnameovereenkomsten worden geïnitieerd met herkomstlanden, waar tot op heden voornamelijk onderhandelingen werden gevoerd met buurlanden van de EU.

Op 1 maart 2011 trad de overeenkomst met Georgië in werking. In het voorjaar van 2012 werden de onderhandelingen met Kaapverdië afgerond en werden onderhandelingen met Armenië en Azerbeidzjan gestart.

Op het terrein van het Europese terug- en overnamebeleid is de nodige moeite gestoken om de uitonderhandelde terug- en overnameovereenkomst met Turkije te laten ondertekenen en vervolgens te implementeren. U bent per brief geïnformeerd over de Raadsconclusies die in dit kader zijn aangenomen.²

Nederland hecht veel waarde aan een spoedige ondertekening en implementatie van deze overeenkomst met Turkije omdat hierdoor de uitzetting van illegaal verblijvende vreemdelingen uit EU-lidstaten naar Turkije vergemakkelijkt zal worden. Dit is mede van belang voor Griekenland, waar jaarlijks een groot aantal illegale vreemdelingen de EU binnenkomt via de Turks-Griekse grens.

Op 1 maart 2011 trad de overeenkomst met Georgië in werking. In het voorjaar van 2012 werden de onderhandelingen met Kaapverdië afgerond en werden onderhandelingen met Armenië en Azerbeidzjan gestart.

¹ COM(2011) 835.

² Kamerstukken II, 2011/12, 21 501-31, nr. 284 en Kamerstukken II, 2011/12, 21 501-02, nr. 1096.

De in het actieplan behorend bij het Stockholm Programma aangekondigde mededeling over de evaluatie van het gemeenschappelijke terugkeerbeleid en over de toekomstige ontwikkeling ervan is tot op heden niet door de Commissie gepubliceerd.

5.5. Externe dimensie van migratie

De Commissie heeft op 18 november 2011 de mededeling uitgebracht inzake een totaalaanpak van migratie en mobiliteit.¹ Raadsconclusies hierover zijn op 29 mei 2011 aangenomen door de Raad Algemene Zaken. Het voorstel sluit op hoofdlijnen aan bij de meer geïntegreerde benadering van de externe dimensie van migratie waar Nederland voorstander van is. De belangrijkste wijziging betreft dat de totaalaanpak meer wordt verbonden met andere beleidsvelden, waaronder het beleid voor visa voor kort verblijf, het buitenlandse beleid en de interne beleidsprioriteiten van de EU. Tevens wordt asiel en internationale bescherming als een vierde volwaardige pijler aan de totaalaanpak toegevoegd.

In oktober 2011 is de EU een mobiliteitspartnerschap met Armenië overeengekomen. Nederland zal participeren in een project dat ziet op terugkeer en herintegratie van Armeense onderdanen. In het kader van het mobiliteitspartnerschap met Georgië leverde Nederland in 2011 een financiële bijdrage voor een terugkeer- en herintegratieproject, evenals deskundigen voor projecten gericht op capaciteitsversterking van migratie-instituten in Georgië en Kaapverdië. Tot slot werden met Tunesië en Marokko diverse gesprekken gevoerd over een mobiliteitspartnerschap. Er is hierbij nog geen akkoord bereikt.

In 2011 hebben met diverse regio's bijeenkomsten plaatsgevonden in het kader van de EU-migratiedialogen. Zo werd bij het Praag-proces op de ministeriële conferentie in Poznan het Actieplan 2012–2016 aangenomen. In het kader van het Rabat proces werd de Dakar-strategie aangenomen, het werkplan voor de periode 2012–2014. Nederland heeft voorts een financiële bijdrage toegekend aan het onder het Boedapest-proces geïnitieerde project dat beoogt een basis te leggen voor migratiesamenwerking met landen langs de zijderoute, waaronder Afghanistan, Pakistan, Irak en Bangladesh. In 2011 werd het Söderköping-proces opgeheven. De migratiesamenwerking met de betreffende landen wordt ondergebracht in het nieuw opgerichte panel voor migratie en asiel binnen het Oostelijk Partnerschap. In 2012 vond een tweede ronde plaats van de in 2010 geïnitieerde migratiedialoog met de landen in Sub-Sahara Afrika, Caraïben en de Stille Zuidzee in het kader van de Cotonou-overeenkomst.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

¹ COM(2011) 743.